

Stabilitätsanker lichten?

—
Warum die Diskussion um den Wegfall
der Fünf-Prozent-Hürde gefährlich ist

PETER HINTZE

Geboren 1950 in Bad Honnef, Parlamentarischer Staatssekretär a. D., Vorsitzender der Landesgruppe NRW der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Vizepräsident des Deutschen Bundestages.

Seit der vergangenen Europawahl am 25. Mai 2014 hat sich die Anzahl der von den deutschen Wählern in das Europäische Parlament (EP) gewählten Parteien mehr als verdoppelt. Statt sechs teilen sich nunmehr vierzehn Parteien die 96 deut-

schen Sitze, darunter die rechtspopulistische AfD, die rechtsradikale NPD sowie die Politik gewordene Satire Die Partei. Bis auf die AfD sind sämtliche neuen Parteien mit nur jeweils einem einzigen Sitz vertreten. Der Einzug von Radikalen, Populisten und Satirikern gibt einen bitteren Eindruck von den Folgen, die ein Wegfall der Fünf-Prozent-Hürde im Bundestag und in den Landtagen hätte. Die Zersplitterung der deutschen Parteienlandschaft im EP verdankt sich einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), das die Abschaffung jeglicher Hürden im Kern ausgerechnet auf die Diagnose eines

Demokratiedefizits in der Europäischen Union stützt. Dass diese Art demokratiethoretischer Paradoxie auch innerhalb des BVerfG auf Widerspruch stößt, sehen wir insbesondere am Sondervotum des Richters Peter Müller, der sich – wie bereits das Sondervotum der Richter Udo di Fabio und Rudolf Mellinghoff in der vorangegangenen Entscheidung des BVerfG zur Fünf-Prozent-Klausel – dieser Logik konsequent verweigerte und sie mit guten rechtlichen Gründen verwarf.

Auf der formaljuristischen Begründungsoberfläche geht es um die Frage, inwieweit die gesetzgeberische Prävention von Funktionsstörungen des Europäischen Parlaments in die demokratischen Rechte der Bürger eingreifen darf. Andersherum gesprochen: Es stellt sich die Frage, wie weit eine verfassungsgerichtliche Kontrolle des gesetzgeberischen Ermessensspielraums in dieser Hinsicht überhaupt gehen darf. Der Subtext des innerhalb des BVerfG ausgetragenen Streits ist indes ein eminent politischer. Es geht um die Machtbalance zwischen den Verfassungsorganen Bundestag und BVerfG sowie darum, wem in einer Demokratie die Letztverantwortung für elementare Fragen der Ausgestaltung der politischen Willensbildung zukommt. Den Hintergrund dieses Konflikts bilden die im Zuge fortschreitender europäischer Integration zunehmende Relativierung nationaler Verfassungsgerichte sowie die wachsenden Bereitschaft des BVerfG, in Entscheidungen des parlamentarischen Gesetzgebers einzugreifen.

ZENTRALE SCHUTZFUNKTION

Statt sich auf einen schwierigen Wertungsstreit darüber einzulassen, welches Ausmaß an Zersplitterung im Hinblick auf Mehrheitsfindungsprozesse im EP erlaubt erscheint, messen die Sondervoten der Zugangsbeschränkung eine grundlegende Präventivfunktion zu, die besonders dann greift, wenn eine künftige Funktionsbeeinträchtigung des Parlaments nicht nur theoretisch zu besorgen, sondern im Rahmen des durchaus Möglichen ist. Selbst wenn es zwischen EP und Deutschem Bundestag Unterschiede in Aufgaben und Funktion gebe, müsse der Gesetzgeber doch über einen Gestaltungsspielraum verfügen, um einer weitergehenden Zersplitterung des EP und einer damit einhergehenden Beeinträchtigung seiner Legislativ- und Kontrollfunktionen vorzubeugen.

Es geht also um das Was-wäre-wenn. Was wäre, wenn sich das politische Spektrum im Europäischen Parlament immer weiter auffächerte? Wie ist es um eine funktionierende parlamentarische Kontrolle exekutiver Entscheidungen in der EU bestellt, wenn die parlamentarische Willensbildung immer schwieriger wird? Angesichts der bereits vorhandenen demokratischen Defizite muss eine Ausgestaltung des Wahlrechts, die der institutionellen Schwä-

chung der EU Tür und Tor öffnete, der gewünschten, soliden demokratischen Legitimation europäischer Entscheidungen abträglich sein. Dies bedeutet im Kern: Bestehende funktionale Mängel rechtfertigen keineswegs das Verbot der Sperrklausel, sondern erhöhen im Gegenteil deren Legitimation. Der Zugangsbeschränkung zum EP kam eine zentrale Schutzfunktion für die parlamentarische Demokratie zu. Dieses Argument sollte unter europa- und verfassungsrechtlichen sowie unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten richtungsweisend sein. Die Präventionswirkung einer Sperrklausel ist ein wichtiger Maßstab auch hinsichtlich der immer wieder aufflackernden Diskussion über eine mögliche Abschaffung für die deutschen Parlamente.

Bislang hat das BVerfG die Fünf-Prozent-Hürde in diesem Zusammenhang für verfassungsgemäß erklärt. Der Ruf nach deren Abschaffung wird mit dem Wunsch nach mehr direkter Demokratie und mehr politischer Partizipation begründet. Fraglich ist jedoch, ob allein die Anzahl der im Parlament vertretenen Parteien ein hinreichender Maßstab für die Verfasstheit unserer Demokratie sein kann. Geht es umso demokratischer in Deutschland zu, je größer die Chance ist, ins Parlament gewählt zu werden? Eine Frage, die insbesondere hinsichtlich solcher Parteien, die aufgrund ihrer programmatischen Verengung ausschließlich Partikularinteressen formulieren oder gar eine politisch radikale Minderheit repräsentieren, mit einem klaren Nein zu beantworten ist.

WÄHLERWILLEN ZEITNAH UMSETZEN

Das Grundgesetz zeichnet das Bild einer repräsentativen Demokratie, die ganz maßgeblich von der Funktionsfähigkeit des Parlaments lebt. Eine der großen Stärken des politischen Systems der Bundesrepublik liegt darin, dass in den grundlegenden Fragen in aller Regel ausreichende parlamentarische Mehrheiten zur Verfügung stehen. Auf diese Weise gelingt es der Politik, einem wechselnden Wählervotum zugunsten einer bestimmten inhaltlichen Ausrichtung in angemessener Zeit Rechnung zu tragen. Dieser Umstand resultiert auch daraus, dass die großen politischen Kräfte – die christlich demokratisch orientierte bürgerliche Mitte einerseits und die Sozialdemokratie andererseits – stets das Fundament stabiler Mehrheiten im Bundestag waren und sind. Vieles spricht dafür, dass der nach wie vor große Zuspruch, den die Volksparteien bei den Wählern genießen, ihrer Integrationsfähigkeit geschuldet ist; sie bringen Interessen zum Ausgleich. Diese Fähigkeit korrespondiert mit dem seit Bestehen des Grundgesetzes weitverbreiteten Wunsch der Deutschen nach Konsens, Ausgleich und Stabilität. Gerade in den vergangenen Jahren ist es gelungen, bei existenziellen Fragen – sowohl Deutschland als auch Europa betreffend – schnell breite politische Mehrheiten im Parla-

ment zu finden. Der Ruf nach mehr Parteien im Parlament unterliegt dabei dem fundamentalen Irrtum, dass es demokratischer zugeht, wenn die Vielzahl spezifischer Interessen durch eine entsprechende Anzahl von Interessensparteien parlamentarisch repräsentiert wird. Das Schicksal der Piraten-Partei lehrt eine gesunde Skepsis gegenüber einem rein quantitativ-summarischen Verständnis demokratischer Repräsentation. Das Credo „Je mehr Menschen permanent in den Entscheidungsprozess unmittelbar eingebunden sind, desto demokratischer fällt die Entscheidungsfindung aus“ hat sich hier in der Praxis als Instrument der Selbstblockade und Bühne für Profilneurotiker erwiesen.

Entgegen einer weit verbreiteten Intuition ist das Vertrauen der Bevölkerung in die politischen Institutionen in den vergangenen Jahren nicht etwa gesunken, sondern evident gestiegen. Während vor zehn Jahren nur 27 Prozent dem Bundestag uneingeschränkt vertrauten, waren es Anfang dieses Jahres 49 Prozent (Forsa-Untersuchungen im Auftrag des Magazins *stern*). Dieses Vertrauen würde rasch wieder schwinden, wenn künftig die Chance auf stabile parlamentarische Mehrheiten im Streit zwischen erratisch agierenden, um Profil ringenden Minderheiten und Radikalen zerrieben würde und wenn die Bildung von Regierungskoalitionen nicht mehr sechs Wochen dauern, sondern in Ermangelung ausreichender inhaltlicher Schnittmengen womöglich ganz unmöglich oder eine Große Koalition zwecks Einhegung populistischer oder radikaler Minderheiten zur Dauereinrichtung würde.

GEFAHR DER FRAGMENTIERUNG UND RADIKALISIERUNG

Mit der Abschaffung der Sperrklausel würde populistischen und radikalen Minderheiten eine ideale Bühne geboten, auf der sie sich öffentlichkeitswirksam profilieren und dadurch ihre Chance auf eine langfristige parlamentarische Repräsentanz erhöhen könnten. Wo die politischen Ränder in den Parlamenten vertreten sind, binden sie automatisch Zeit und Aufmerksamkeit – im parlamentarischen Betrieb wie auch im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit. Dann stünde nicht das an der Sache orientierte Für und Wider, sondern die um ihrer selbst willen herbeigeführte Provokation im Vordergrund. Es darf zudem nicht übersehen werden, dass bei einem Fortfall der Sperrklausel die zunehmende Volatilität des Wählervotums die Gefahr einer Fragmentierung und Radikalisierung des Parlaments strukturell erhöhen würde. Deshalb erweist sich die Sperrklausel als ein veritabler Stabilitätsanker für unsere Demokratie – auch im Hinblick auf das notwendige Maß an Zustimmungsfähigkeit durch die Bevölkerung, das für die Legitimation politischer Entscheidungen notwendig ist.

Wird das BVerfG erneut über die Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Hürde zu befinden haben, sollte es sich deshalb eine größere Zurückhaltung als im Fall des EP auferlegen. Das Parlament ist die gewählte Vertretung des demokratischen Souveräns. Daher liegt es in seiner originären Verantwortung – und nicht in jener des BVerfG –, für den Erhalt der eigenen Funktionsfähigkeit zu sorgen. Dem Parlament muss daher ein weiter Ermessensspielraum zukommen, dessen verfassungsgerichtliche Kontrolle auf eine evidente Verletzung der Chancengleichheit beschränkt ist.

In diesem Jahr haben wir den 65. Geburtstag unseres Grundgesetzes begangen, der besten Verfassung, die unser Land je hatte. Zugleich feiern wir den 25. Jahrestag der Friedlichen Revolution in der DDR, die sechzehn Millionen Menschen den Weg zum Grundgesetz ebnete. Dies sollte Anlass sein, auch weiterhin für eine ausreichende Stabilität der parlamentarischen Demokratie zu sorgen. Ein Lichten des Stabilitätsankers würde uns teuer zu stehen kommen.